

Il était légitime que, par les mêmes motifs, le Département refuse l'autorisation sur la base de l'art. 4 al. 2 AIH. En effet, si les connaissances techniques de celui qui désire entreprendre la fabrication de cadrans en métal paraissent insuffisantes, la bonne marche de l'entreprise n'est pas assurée. Il n'y a pas, en l'espèce, de circonstances spéciales qui justifieraient une solution différente.

70. Extrait de l'arrêt du 19 décembre 1952 dans la cause Chambre suisse de l'horlogerie contre Département fédéral de l'économie publique et X.

Arrêté fédéral du 22 juin 1951 sur les mesures propres à sauvegarder l'existence de l'industrie horlogère.

Art. 4 al. 1 : Dans quelle mesure peut-on tenir compte de l'honnêteté ou de la moralité professionnelle du requérant ?

Bundesratsbeschluss vom 22. Juni 1951 über Massnahmen zur Erhaltung der Uhrenindustrie.

Art. 4, Abs. 1 : In welchem Masse kann bei Behandlung von Gesuchen um Betriebsbewilligungen der beruflichen Ehrbarkeit und Anständigkeit Rechnung getragen werden ?

Decreto federale 22 giugno 1951 concernente le misure intese a proteggere l'esistenza dell'industria svizzera degli orologi.

Art. 4, cp. 1 : In quale misura si può tener conto dell'onestà o della moralità professionale dell'istante ?

Résumé des faits :

Le 21 novembre 1941, X. a demandé au Département fédéral de l'économie publique (le Département) l'autorisation d'ouvrir un atelier pour la fabrication des cadrans et d'occuper douze ouvriers.

Le 7 mai 1952, le Département a autorisé X. à ouvrir une fabrique de cadrans métal et à y occuper huit ouvriers. Il a précisé que le permis avait un caractère personnel et que X. ne pourrait céder son entreprise à un tiers sans en avoir obtenu l'autorisation au préalable.

La Chambre suisse de l'horlogerie a déféré cette décision au Tribunal fédéral par la voie du recours de droit administratif. Elle estime que la décision attaquée lèse dange-

reusement les intérêts de l'industrie horlogère, X. ne possédant pas les qualités morales propres à garantir le respect des engagements pris. Comme preuve de ce défaut de moralité, elle allègue les actes prétendument commis par X. dans deux affaires, dites affaire Y. et affaire Z., ainsi qu'un certain nombre de manquements à la discipline professionnelle, commis par la maison N., alors que X. en était le directeur et qui ont été punis d'amendes conventionnelles.

Sur les affaires Y. et Z., les faits suivants ressortent du dossier :

1. *Affaire Y.* : Selon des rapports non signés et qui sont censés reproduire des déclarations faites par Y. père et fils, ce dernier aurait été condamné, en 1944, à un an d'emprisonnement avec sursis pour une affaire de négociation de titres volés. Y. père et fils auraient affirmé que X. avait participé à cette négociation, connaissant l'origine douteuse des titres, et en aurait tiré avantage. X. a produit une déclaration du 14 mars 1952, par laquelle Y. fils déclare « n'avoir absolument pas souvenir d'un entretien avec des représentants de l'UBAH ou Centrale cadrans » (il s'agit de l'entretien au cours duquel Y. fils aurait accusé X.). Il est en outre constant qu'à aucun moment de l'enquête, qui a eu lieu dans le canton de Neuchâtel, le juge d'instruction n'a prévenu X. d'un délit quelconque et qu'aucun non-lieu n'a été prononcé en faveur de X.

2. *Affaire Z.* : En 1947, X. demanda à s'associer à N. S. A. par l'achat d'actions. L'Association suisse des fabricants de cadrans métal (ASFCM) s'y opposa, ce qu'elle pouvait faire en usant de son droit de préemption conventionnel. X. resta au service de N. S. A., mais convint avec elle, le 1^{er} décembre 1947, qu'il ne lui devrait plus, par mois, qu'un minimum de 120 heures de travail et qu'il lui serait permis de s'intéresser à d'autres affaires industrielles et commerciales, à l'exception toutefois de la fabrication de cadrans de montres en Suisse. Dès

le début de 1948, X. s'est intéressé à une société industrielle à Z., en France, qui fabrique des cadrans de réveils-matin, mais aussi des cadrans de montres. Il en acquit des actions et y consacra son travail, comme directeur technique, deux jours par semaine. Le 31 mars 1949, le Tribunal arbitral de la convention collective horlogère suisse rendit N. S. A. responsable de cette infraction et la condamna à une amende conventionnelle de 3000 fr. X. ne fut pas condamné, n'étant pas personnellement signataire de la convention.

Considérant en droit :

1. —...

2. — ...

3. — La recourante allègue que l'autorisation demandée par X. aurait dû lui être refusée pour des raisons qui tiennent à sa moralité.

Sous l'art. 4 al. 1 de l'arrêté fédéral du 27 juin 1951 sur les mesures propres à sauvegarder l'existence de l'industrie horlogère suisse (AIH), le législateur a énuméré limitativement les conditions auxquelles il a voulu subordonner la délivrance du permis. Au nombre de ces conditions, la moralité du candidat n'est pas mentionnée. Il faut donc rechercher en principe si la délivrance d'un permis à un candidat qui présenterait certains défauts de moralité — et spécialement de moralité professionnelle — pourrait aller à l'encontre de la condition générale posée par le préambule de l'art. 4 al. 1, à savoir, léser « d'importants intérêts de l'industrie horlogère ».

Il n'est pas douteux que d'importants intérêts de l'industrie horlogère s'opposent — tout au moins dans les cas graves — à ce qu'un requérant qui manque d'honnêteté ou de moralité professionnelle reçoive de l'Etat le permis d'exploiter une nouvelle entreprise. Il en ira ainsi en tout cas lorsque les actes du requérant le caractérisent d'une façon telle que l'on puisse attendre, selon toute probabilité, qu'il abusera du permis pour porter atteinte aux intérêts

que le législateur a précisément voulu protéger. C'est donc seulement dans la mesure où le passé du requérant justifie avec une vraisemblance suffisante un pronostic défavorable sur son attitude à l'égard des intérêts importants de la branche que sa moralité peut justifier un refus d'autorisation. Ce refus sera nécessairement fondé sur des actes antérieurs, mais il ne les sanctionne pas ; il ne peut en aucune façon être prononcé comme une peine et en particulier comme une peine qui viendrait s'ajouter à celle qu'aurait pu infliger l'organisme prévu par les conventions collectives. Sans doute, une fois le permis délivré, l'administration peut-elle en sanctionner l'abus par le retrait (art. 4 al. 7 AIH). Mais au moment de l'accorder, il s'agit uniquement de juger si le passé du requérant fait prévoir qu'il y aura des abus propres à léser d'importants intérêts de l'industrie horlogère et si cette prévision apparaît très probable.

4. — a) Le premier grief que l'on fait à X., du point de vue de sa moralité, est d'avoir été compromis dans les actes délictueux commis par Y. fils. Ces actes ont fait l'objet d'une enquête pénale, au cours de laquelle X. n'a en aucune manière été mis en prévention. Les allégations qui le chargent aujourd'hui sont contenues dans des pièces relatant de prétendues déclarations de Y. père et fils, mais que ceux-ci ne semblent pas avoir signées. Ces allégations sont du reste extrêmement imprécises et on ne saurait, sur leur simple vu, affirmer en aucune manière la culpabilité de X. Il faudrait tout au moins les vérifier par une enquête complète, qui paraît impossible à instruire aujourd'hui, neuf ans après les faits. Il suffit à la Cour de constater qu'à aucun moment X. n'a été inquiété par la justice pénale.

b) On reproche secondement à X. d'avoir, en sa qualité de directeur de la Maison N. S. A., commis diverses infractions aux règles conventionnelles souscrites par cette maison. Ce sont en premier lieu huit infractions diverses, sanctionnées entre le mois de mars 1946 et le mois de

janvier 1950 par des amendes allant de 10 à 200 et une fois à 500 fr., plus trois cas de « facturation erronée » jugés en 1947, 1949 et 1950 et qui ont donné lieu au prononcé d'amendes de 2000 fr. et respectivement de 1000 et 4842 fr. 20, enfin l'affaire Z., pour laquelle N. S. A. a été condamnée, le 31 mars 1949, à une amende de 3000 fr. (cette affaire sera prise en considération séparément, v. lit. c ci-dessous). Il faut admettre tout d'abord avec le Département que, dans l'horlogerie, les infractions à la discipline conventionnelle et professionnelle sont relativement fréquentes et que la plupart des entreprises en commettent de plus ou moins graves. En outre, il n'est pas rare que les amendes prononcées pour sanctionner ces infractions se chiffrent par milliers de francs. De ce point de vue, la plupart des infractions retenues à la charge de N. S. A. pendant la période où X. en a été le directeur apparaissent peu graves ou même insignifiantes. Dans l'ensemble et compte tenu des trois cas de « facturation erronée » qui ont été punis d'amendes relativement élevées, on ne saurait admettre que le nombre et la nature des infractions commises fassent prévoir que si le permis demandé était accordé, X. commettrait vraisemblablement de nouvelles infractions, ni surtout des infractions propres à léser d'importants intérêts de l'industrie horlogère.

c) Il est constant qu'en 1948, alors qu'il était directeur de N. S. A., X. a installé une fabrique de cadrans à Z., en France. Par cet acte, il a incontestablement été à l'encontre d'un des buts principaux de l'arrêté fédéral du 22 juin 1951, qui est de lutter contre l'émigration de l'industrie suisse. Pour apprécier la portée d'un tel acte quant à la délivrance de l'autorisation demandée, il faut examiner non pas si l'acte était blâmable en soi, mais, comme on l'a dit plus haut, s'il justifie avec une vraisemblance suffisante un pronostic défavorable touchant le respect des obligations conventionnelles que X. devrait assumer dans le cas où il obtiendrait le permis demandé.

A cet égard, il faut considérer tout d'abord qu'il s'agit d'un acte isolé, datant de plusieurs années déjà et commis à un moment où X. avait vu échouer les efforts faits par lui pour s'associer à l'entreprise dont il était directeur. X., en outre et dès avant le prononcé de la Commission des sanctions, a manifesté par ses actes qu'il préférerait s'attacher à l'industrie suisse, même s'il ne pouvait, pour le moment du moins, devenir associé de N. S. A., comme il le désirait. En effet, il est resté dans cette entreprise comme directeur non associé et a entièrement liquidé les intérêts qu'il pouvait avoir dans la fabrique de Z. Dans ces conditions, il n'apparaît guère vraisemblable que, s'il est muni d'une autorisation lui permettant de créer et d'exploiter sa propre fabrique en Suisse, X. aura encore tendance à en créer d'autres à l'étranger, comme il l'a fait dans l'affaire Z. Il aura au contraire de fortes raisons de ne pas agir de la sorte et cela d'autant plus que le Département l'a dûment averti, dans la décision attaquée elle-même, que tout nouvel acte semblable à la création de la fabrique de Z. entraînerait le retrait de l'autorisation accordée (art. 4 al. 7 AIH).

5. ...